

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL  
FEDERAL LUÍS ROBERTO BARROSO, RELATOR DAS AÇÕES DIRETAS DE  
INCONSTITUCIONALIDADE 6421 E 6428**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6421**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6428**

A **SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO – sbdp**, entidade sem fins lucrativos, devidamente constituída e inscrita no CNPJ nº 73.946.022/001-12, com sede na Alameda Lorena, 427, 12º andar, Jardim Paulista, São Paulo, SP, CEP: 01424-003, endereço eletrônico [sbdp@sbdp.org.br](mailto:sbdp@sbdp.org.br), telefone +55 11 3285-1555, por seus representantes abaixo assinados, com fundamento no art. 7º, §2º, da Lei n.º 9.698/99, requerer a sua admissão na qualidade de *AMICUS CURIAE* nos autos das ações diretas de inconstitucionalidade em epígrafe, apresentando as razões que seguem abaixo, elaboradas com a participação dos pesquisadores do **GRUPO PÚBLICO DA FGV Direito SP** que também subscrevem a presente.

## 1. INTRODUÇÃO

Na **ADI 6421** e na **ADI 6428**, a REDE Sustentabilidade (REDE) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) requerem:

- (1) cautelamente, a suspensão dos efeitos da Medida Provisória n.º 966/2020 e do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, com a redação dada pela Lei n.º 13.655/2018.
- (2) no mérito, a inconstitucionalidade da MP n.º 966/2020 e do art. 28 da LINDB.

Na ADI 6421, a REDE ainda requer em sede de medida cautelar a suspensão dos artigos 12 e 14 do Decreto n.º 9.830/2019, regulamentador da LINDB na esfera federal, e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade dos preceitos mencionados.

Em 21 de maio de 2020, o Plenário do STF analisou a medida cautelar e, por maioria de votos, deferiu parcialmente a cautelar para conferir interpretação conforme a Constituição dos artigos 1º e 2º da MP n.º 966/2020. Nos termos do voto do excelentíssimo Ministro Relator LUÍS ROBERTO BARROSO, afastou a apreciação do art. 28 da LINDB em sede cautelar, considerando a vigência há mais de dois anos da Lei n.º 13.655/2018 e seu caráter de norma geral.

No dia 11 de setembro de 2020, a MP n.º 966/2020, cujo prazo já havia sido prorrogado em julho de 2020, perdeu a validade.

A SBDP pretende ser admitida como *amicus curiae* na ADI 6421 e na ADI 6428 para oferecer à apreciação do STF perspectiva técnica sobre a **constitucionalidade** integral da **Lei n.º 13.655/2018**, a *Lei de Segurança Jurídica para a Inovação Pública*, que alterou a Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro para introduzir normas de segurança jurídica na interpretação e aplicação do direito público.

Caso seja admitida, a requerente sustentará posicionamento favorável à constitucionalidade do art. 28 da LINDB, que vincula a responsabilização pessoal dos agentes públicos aos casos de ação ou omissão com dolo ou erro grosseiro.

A tese de defesa da constitucionalidade do art. 28 da LINDB pode ser sintetizada nos seguintes argumentos:

(1) o art. 28 da LINDB **não estabelece um salvo-conduto geral para os gestores públicos**: quando agirem com má-fé (dolo) ou culpa grave (erro grosseiro), seguem o regime geral de responsabilização em todas as instâncias competentes para exercício da potestade punitiva estatal na esfera administrativa, de improbidade, penal, patrimonial e política;

(2) a Lei n.º 13.655/2018 visa a **superar histórica distorção de não tutelar o gestor público honesto**, cujo regime de responsabilização é o mesmo do gestor corrupto ou que incorre em grave imprudência, negligência ou imperícia no trato da coisa pública;

(3) **o erro do gestor público é uma possibilidade natural da atividade administrativa**, já que a Administração Pública se vale de humanos – por definição, falíveis – para executar suas competências. Tutelar o direito ao erro honesto na gestão pública é imprescindível para o aprendizado institucional que trabalha para a eficiência administrativa, bem como para atrair bons quadros para atuação profissional na Administração Pública. Nessa linha, minimiza os efeitos práticos do medo do gestor público em tomar decisões públicas inovadoras ou difíceis (“*apagão das canetas*”) por receio da responsabilização pessoal por entendimento diverso dos órgãos de controle externo (“*crime de hermenêutica*”);

(4) O art. 28 da LINDB alcança as esferas de **responsabilização civil e administrativa** do gestor público, **inclusive na ação de regresso**, em perfeita sintonia com o art. 37, §6º, da Constituição. Nessa linha, **a responsabilização dos gestores públicos é sempre subjetiva**, como já consolidado na legislação e na jurisprudência;

(5) O art. 28 da LINDB encontra-se em plena **convergência com o art. 37, §4º, da Constituição**, pois a Lei n.º 13.655/2018 nada mais fez que graduar as sanções;

(6) Para todos os efeitos de aplicação do art. 28 da LINDB, a expressão “*erro grosseiro*” deve ser compreendida como **culpa grave**, como já convencionado na cultura jurídica brasileira. Ademais, esse sentido foi tomado no processo legislativo que culminou na

aprovação da Lei n.º 13.655/2018, com base na jurisprudência judicial e controladora, com destaque para a jurisprudência do STF em matéria de responsabilização do parecerista público (MS 24.631);

(7) A responsabilidade do gestor público deve ser sempre analisada no **caso concreto**, apurada a partir do **exame fático-probatório no âmbito do processo**, considerando todos os meios de garantia e os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, bem como as exigências das políticas públicas a seu cargo;

(8) A LINDB, com as alterações promovidas pela Lei n.º 13.655/2018, **orienta a aplicação de todas as normas de direito público**. Salvo disposição legal expressa em sentido contrário, a hermenêutica jurídica deve trabalhar sempre para harmonização das normas de direito público com a LINDB.

A MP n.º 966/2020 foi editada em maio de 2020 com a finalidade de reforçar a segurança jurídica já conferida ao gestor público pelo art. 28 da LINDB em três frentes: (i) clareza sobre a aplicação dos critérios do dolo e erro grosseiro tanto na responsabilização administrativa quanto na cível; (ii) explicitação de que a responsabilização do gestor público é subjetiva; e (iii) definição do erro grosseiro.

Ainda que a MP n.º 966/2020 tenha se apoiado no art. 28 da LINDB, esses são diplomas distintos entre si, fato reconhecido no julgamento da cautelar das ações. A **SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO – sbdp** defenderá tão somente a **CONSTITUCIONALIDADE do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com redação dada pela Lei n.º 13.655/2018**, mesmo porque, em relação aos preceitos da MP n.º 966/2020, as impugnações de inconstitucionalidade perderam atualidade, em virtude de sua não conversão em lei.

Expostas as linhas gerais desta manifestação, passa-se à demonstração do preenchimento dos requisitos para admissão como *amicus curiae*.

## 2. REQUISITOS PARA ADMISSÃO COMO *AMICUS CURIAE*

A representatividade da postulante, por sua vez, fica afirmada pela sua missão institucional e pelo reconhecido trabalho acadêmico, empírico e social na temática do Direito Público.

A **SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO**<sup>1</sup> é uma entidade científica não governamental que tem como objetivo desenvolver pesquisa e formação de estudantes, profissionais e professores, por meio de aperfeiçoamento do ensino jurídico na temática do Direito Público. Em conjunto com o **GRUPO PÚBLICO** da FGV Direito SP, a **sbdp** integra uma rede para promover diversas atividades acadêmicas que visam à qualificação dos debates jurídicos em Direito Público, notadamente por meio de pesquisas, estudo multidisciplinar, capacitação de uma nova geração de juristas para o trabalho com o Direito Público, difusão de conhecimento com seminários e congressos, publicações acadêmicas e divulgação de ideias por colunas em canais de impacto sobre a opinião pública.

A **sbdp** está diretamente engajada nos debates publicistas. Não coincidentemente, o tema da responsabilização dos agentes públicos, objeto do presente *amicus curiae*, já foi abordado em diversas publicações de professores e pesquisadores ligados à **sbdp**<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Mais informações sobre a associação podem ser encontradas em <<http://www.sbdp.org.br>>.

<sup>2</sup> Cf. JULIANA BONACORSI DE PALMA, *Quem é o Administrador Médio do TCU?* Artigo publicado no Jota, 22 de agosto de 2018. Disponível em: [https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=/www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quem-e-o-administrador-medio-do-tcu-22082018](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=/www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quem-e-o-administrador-medio-do-tcu-22082018). ANDRÉ DE CASTRO O. P. BRAGA, *Erro grosseiro e TCU: algo mudou?* Artigo publicado no Jota, 15 julho 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/erro-grosseiro-e-tcu-algo-mudou-15072020>. EDUARDO JORDÃO; CONRADO TRISTÃO, *O que é erro grosseiro para o TCU?* Artigo publicado no Jota, 27 maio 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/o-que-e-erro-grosseiro-para-o-tcu-27052020>. CARLOS ARI SUNDFELD; EDUARDO JORDÃO; EGON BOCKMANN MOREIRA; FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO; GUSTAVO BINENBOJM, JACINTHO ARRUDA CÂMARA; JOSÉ VICENTE SANTOS DE MENDONÇA; MARÇAL JUSTEN FILHO; VERA MONTEIRO, *Surpresa positiva do STF no julgamento da MP 966*. Artigo publicado no Jota, 21 maio 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/surpresa-positiva-do-stf-no-julgamento-da-mp-966-21052020>. VERA MONTEIRO, *Carta aberta ao ministro Barroso sobre a MP 966*. Jota, 19 maio 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/carta-aberta-ao-ministro-barroso-sobre-a-mp-966-19052020>. YASSER GABRIEL, *Responsabilização do gestor de boa-fé no TCU*. Artigo publicado no Jota, 26 junho 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/responsabilizacao-do-gestor-de-boa-fe-no-tcu-26062019>.

A própria elaboração deste *amicus curiae* é resultado do alinhamento da entidade com a temática da jurisdição constitucional, uma vez que resulta do envolvimento de estudantes de Direito vinculados à ESCOLA DE FORMAÇÃO PÚBLICA da **sbdp**, centro de estudos e pesquisas em Direito Público que promove a análise e a leitura sistemática da jurisprudência do STF com o intuito de estimular o debate a respeito da atuação do órgão<sup>3</sup>.

Desse modo, entende a requerente estar legitimada a pleitear o ingresso nos autos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6421 e 6428, na qualidade de *amicus curiae*, segundo os critérios de relevância da matéria e representatividade do postulante (art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/99).

### **3. POR QUE SE REFORMOU A LEI DE INTRODUÇÃO PARA TUTELAR O DIREITO AO ERRO HONESTO DO GESTOR PÚBLICO?**

Os questionamentos suscitados nas ADIs a respeito do art. 28 da LINDB são melhor respondidos quando se compreende o conjunto de fatores que levaram à tutela jurídica do gestor público honesto e a previsão do direito ao erro honesto do administrador público na Lei n.º 13.655/2018.

A Lei n.º 13.655/2018 tem a sua origem nas diversas pesquisas acadêmicas, notadamente as desenvolvidas no âmbito da SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO – **sbdp**, da FGV DIREITO SP e FACULDADE DE DIREITO da UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO<sup>4</sup>. Com base nesses resultados de pesquisa, os Professores CARLOS ARI SUNDFELD e FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO redigiram o *Anteprojeto da Lei de Segurança Jurídica*<sup>5</sup> que,

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, há monografias desenvolvidas sobre o assunto do presente *amicus curiae* por alunos da **sbdp** no programa Escola de Formação Pública. Cf. ANDRESSA LIN FIDELIS, *A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no controle da Administração Pública: uma releitura do controle dos atos administrativos discricionários*, 2008. Disponível em: [http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/03/112\\_Microsoft-Word-andressa.pdf](http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/03/112_Microsoft-Word-andressa.pdf). Acesso em 20 de maio de 2020.

<sup>4</sup> Sobre a origem acadêmica da proposta que culminou na Lei n.º 13.655/2018, cf. JULIANA BONACORSI DE PALMA, *Segurança Jurídica para a Inovação Pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei n.º 13.655/2018)* in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 279. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

<sup>5</sup> Originalmente publicado em CARLOS ARI SUNDFELD (org.), *Contratações Públicas e seu Controle*. São Paulo: Malheiros, 2013.

por sua vez, foi apresentado como projeto de lei pelo Senador ANTÔNIO ANASTASIA (PLS n.º 349/2015), culminando com a edição da *Lei n.º 13.655/2018*.

Conhecida como *Lei de Segurança Jurídica para a Inovação Pública*, a Lei n.º 13.655/2018 alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n.º 4.657/42) para inserir normas de interpretação e aplicação do Direito Público. Seu principal objetivo foi conferir maior segurança jurídica a agentes públicos e particulares nas relações com o Estado, incidindo quanto à aplicação de quaisquer normas de direito público<sup>6</sup>. Há um conjunto de ideias que conferem identidade à Lei n.º 13.655/2018, dentre as quais se destaca a *confiança no gestor público honesto para inovar na gestão pública*.

### *3.1. Ausência de tutela jurídica do gestor público honesto: distorção histórica com impactos significativos na gestão pública*

Constituição e leis conferem uma série de competências, que são essenciais ao desenvolvimento brasileiro, à Administração Pública, pressupondo que ela se encontra na melhor posição para tomar decisões individuais e concretas quanto à realização do interesse público. De fato, quando comparada aos Poderes Legislativo e Judiciário, a Administração dispõe de maior expertise técnica e velocidade de resposta. Situando-se na linha de frente da atuação estatal, é ela a intérprete normativa da linha de frente e a face do Estado mais presente na vida dos cidadãos e das empresas. Para exercer essas competências, a Administração se vale de *pessoas*, seres humanos falíveis por definição. A margem de erro é inerente à ação administrativa e pode se potencializar em situações de urgência, em casos difíceis ou em cenários de inovação.

O art. 28 da LINDB visa justamente a tutelar o gestor público que, na busca pelo interesse público, erra, mas sem má-fé e sem negligência, imprudência ou imperícia de características graves (culpa grave). Há importantes justificativas para a tutela do *direito ao erro honesto* do gestor público.

---

<sup>6</sup> Essa compreensão se coaduna com o enunciado 18 do INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO – IBDA, relativo à interpretação e aplicação da LINDB com redação conferida pela Lei n.º 13.655/2018: “[a] LINDB é norma jurídica que impacta todas as regras de direito público, especialmente aquelas que tratam da responsabilização dos agentes públicos que decidem ou emitem opiniões técnicas”. Cf. IBDA, *Enunciados do IBDA sobre a interpretação da LINDB* in *Fórum Administrativo*, vol. 221. Belo Horizonte: Fórum, jul. 2019.

Definir com precisão e senso de justiça as condições para a responsabilização pessoal do gestor público é medida de *otimização da gestão pública*.

A Administração Pública nunca foi um braço mecânico do legislador. Decisões totalmente vinculadas são raríssimas no mundo público. Invariavelmente remanescerá um espaço de juízo subjetivo, ainda que técnico, para que o gestor público aprecie o caso concreto, interprete as normas jurídicas e construa a solução que, às vista dos elementos coligidos, se afigure como a mais adequada ao interesse público.

A Administração Pública se encontra em posição privilegiada para esta análise; seus gestores públicos são técnicos especializados por formação ou pela rotina de trabalho em escala com a temática de cada caso. Porém, nem sempre o responsável por um segundo olhar na esfera administrativa, ou os controladores internos e externos, irão concordar com a solução construída pelo gestor administrativo da ponta<sup>7</sup>. Podem discordar sobre a compreensão do caso concreto, a interpretação normativa ou a juridicidade da solução apresentada. A multiplicidade de visões é normal na vida humana.



Fonte: imagem disponível em: <https://images.app.goo.gl/SMdRLGfoVws8Dv6p9>.

Acesso em 28 jul. 2020.

---

<sup>7</sup> Como explica MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO sobre a importância do art. 28 da Lei n.º 13.655/2018, com enfoque sobre as opiniões técnicas, em texto editado ainda na fase de projeto de lei, “[o]s pareceres jurídicos exigem trabalho de interpretação de leis, muitas delas passíveis de divergências quanto ao seu sentido, exigindo a aplicação de variados métodos de exegese. Por isso mesmo, é perfeitamente possível que a interpretação adotada pelo advogado público (que, na função consultiva, participa do controle interno de legalidade da Administração Pública) não seja coincidente com a interpretação adotada pelos órgãos de controle externo. Seria inteiramente irrazoável pretender punir o advogado só pelo fato de sua opinião não coincidir com a do órgão controlador (...)”. Artigo 27 in FLÁVIO HENRIQUE UNES PEREIRA (coord.), *Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas*. Brasília: Senado Federal, 2015, p. 38.



Pesquisas empíricas indicam que o grau de discordância entre gestão pública e controle pode ser potencializado quando envolver decisões sobre contratação pública em casos não corriqueiros; construção de solução jurídica inédita, sem expressa previsão no texto normativo (um novo arranjo contratual, como o contrato de patrocínio para as festividades nacionais); tomada de decisões complexas ou contrárias a grupos de interesses específicos (licenciamento ambiental e construção de políticas públicas de inclusão, p. ex.); adaptações de processos e rotinas administrativas (como a introdução de novas tecnologias); alocação de expressivos valores públicos (grandes projetos de infraestrutura, p. ex.); relativização do exercício do poder punitivo para maior eficiência na satisfação do interesse público (acordos substitutivos de sanções por investimentos, p. ex.); ou mesmo temas para os quais as interpretações dos controladores tendem a desprezar as dificuldades do mundo real da gestão pública.

Podéria o gestor público ser responsabilizado pessoalmente por simples divergência do órgão de controle, sem que houvesse qualquer malícia ou culpa inescusável?

Até o advento da Lei n. 13.655/2018, e mesmo depois delas, muitos agentes do controle sustentaram a resposta afirmativa, exigindo do gestor público, sob pena de sanção pessoal, uma verdadeira capacidade de adivinhação quanto às opiniões e reações futuras dos controladores. E essa conta pode ser alta. Considerando as principais leis do sistema de controle brasileiro, os agente públicos se sujeitam a uma ou a várias das seguintes consequências jurídicas: (1) perda de bens ou valores; (2) ressarcimento integral do dano; (3) perda de função pública; (4) suspensão de direitos políticos; (5) multa; (6) inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou de função comissionada; (7) advertência; (8) suspensão; (9) demissão; e (10) destituição de cargo em comissão ou de função comissionada.

Some-se a isso o fato de a legislação pouco dispor sobre os critérios de dosimetria das sanções a que se sujeitam os gestores públicos e de cálculo dos valores de ressarcimento ao erário: o Tribunal de Contas da União (TCU) pode inabilitar para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança se a maioria absoluta de seus membros considerar

“grave a infração cometida”<sup>8</sup>; a condenação pela Lei de Improbidade Administrativa se dá pela “*extensão do dano*” e o “*proveito patrimonial obtido pelo agente*”<sup>9</sup>; a Lei da Ação Civil Pública não indica qualquer critério de dosimetria.

Por um mesmo ato, o gestor pode ser acionado em múltiplas instâncias de controle. A independência de instâncias, expressamente reconhecida no Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União<sup>10</sup>, legitima que o agente público responda aos vários processos e, se for o caso, seja responsabilizado pelo mesmo ato na esfera administrativa, controladora e judicial.

O sistema de responsabilização do gestor público foi construído tomando como referencial o *mau gestor público*, isto é, o que age com malícia ou comete erros inescusáveis. As leis não tomaram o cuidado de ressaltar expressamente a impossibilidade de sanção pessoal por erros honestos, escusáveis em virtude das circunstâncias. Essas leis, aplicadas com base em uma visão de desconfiança em princípio contra gestores públicos, acabaram por permitir *graves distorções*: os gestores públicos honestos têm sido sujeitos às mesmas medidas de responsabilização que se aplicam a corruptos e maliciosos de todo tipo, aqueles que praticam ilegalidades e lesam o erário público imbuídos de má-fé ou com grave desídia. Até o advento da Lei n.º 13.655/2018, *faltava uma norma legal efetivamente geral que fosse expressa e clara na tutela justa do gestor público honesto*, aquele que enfrenta todos os dias os desafios da gestão pública do mundo real.

Como seres humanos que são, os excessos do controle têm feito com que gestores públicos naturalmente passem a agir de modo a priorizar e maximizar sua própria proteção contra qualquer risco de responsabilização. Sendo praticamente compelidos a construir a “*sua segurança jurídica*”, os gestores públicos não só se cercaram de um excesso de burocracias, de pareceres redundantes, de análises técnicas repetidas, de pedidos exagerados de documentação (mesmo para as decisões mais simples), tornando a atividade administrativa mais burocrática, custosa e demorada. Passaram também a

---

<sup>8</sup> Art. 58, inc. II, Lei n.º 8.443/92.

<sup>9</sup> Nem a histórica jurisprudência do STJ de submissão das sanções do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa ao crivo da proporcionalidade foi suficiente para conferir maior conforto decisório ao gestor público. Além da gravidade das sanções, da multiplicidade de instâncias sancionatórias.

<sup>10</sup> Cf. Art. 125 da Lei n.º 8.112/1990.

preferir, não as melhores decisões nas circunstâncias, mas sim as decisões com menor risco de atrair críticas, insatisfações, denúncias, etc.

Nos temas envolvendo muitos interesses ou conflitos de visão, os gestores públicos receiam enfrentar sindicâncias, inquéritos civis, investigações preliminares. Receiam ser questionados agressivamente, ter de prestar inúmeros esclarecimentos, ser compelidos a assinar, mesmo sem interesse público que os justifique, termos de ajustamento de conduta ou termos de ajustamento de gestão apenas para não contrariar controladores. Pior: os gestores temem figurar por anos, sem qualquer causa justa, no polo passivo de ações civis públicas de improbidade administrativa, ou como acusados em processos administrativos disciplinares. Temem a multiplicação de processos. O fenômeno da *paralisia decisória*, também conhecido como *apagão das canetas*<sup>11</sup>, é real. Assim, é preciso proteger o gestor honesto para que ele tenha coram e serenidade para realizar o interesse público mesmo nos assuntos difíceis.

Se o gestor público pode ser responsabilizado pela simples discordância interpretativa do órgão de controle, ele passa a decidir tentando antecipar como o controlador irá apreciar o mérito de sua decisão – e não, como devia ser, tentando construir interpretações idôneas que realizem o interesse público da melhor maneira. É o que LEONARDO COELHO RIBEIRO denominou de *administrador-médium*<sup>12</sup>, em crítica ao critério do *administrador-médio* então utilizado pelo TCU na responsabilização pessoal dos agentes públicos.

A decisão pública deixa de ser orientada pelo interesse público para se guiar pela futurologia em relação à revisão controladora<sup>13</sup>. Na esfera federal, por exemplo, órgãos e

---

<sup>11</sup> Cf. FERNANDO VERNALHA GUIMARÃES, *O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle*, Direito do Estado, 31 de janeiro de 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>.

<sup>12</sup> Cf. *Vetos à LINDB, o TCU e o erro grosseiro dão boas-vindas ao "administrador médium"*, Consultor Jurídico, 8 agosto 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-08/leonardo-coelho-vetos-lindb-tcu-erro-grosseiro>.

<sup>13</sup> Esse pode ser apontada como o principal problema que o art. 28 da LINDB visa a endereçar. Em artigo publicado ainda na fase de projeto de lei, CARLOS ARI SUNDFELD e BRUNO MEYERHOF SALAMA assim se posicionaram sobre o preceito (então numerado no art. 27): “[o] art. 27 [art. 28] lida com o problema da incerteza do Direito. Será que comete ilicitude um agente público que adote uma interpretação depois rejeitada pelos controladores? Uma visão mais tradicional diria que sim: sempre que interpreta 'erradamente' o Direito, o agente o violaria - pois o Direito, que é certo e completo, não comportaria esse erro. O projeto diz que não é bem assim: responsabilização, só em caso de dolo ou erro grosseiro (ou seja, culpa grave). O Direito produzido hoje simplesmente não é capaz de propiciar toda

entes administrativos têm chamado o TCU para se posicionar previamente sobre a legalidade de decisões de natureza estritamente administrativas, em claríssima subversão da regra de competência.

### *3.2. Segurança jurídica e justiça para os gestores públicos honestos: o art. 28 da LINDB*

A Lei n.º 13.655/2018 previu, em caráter geral, a responsabilização pessoal dos agentes públicos, por suas decisões ou opiniões técnicas, apenas nos casos de dolo ou erro grosseiro:

**Art. 28.** *O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.*

O art. 28 da LINDB traz a mensagem de que, seguro de que será responsabilizado apenas nos casos de dolo ou erro grosseiro, o gestor público pode e deve decidir orientado pela boa prática administrativa, fazendo sua própria apreciação técnica dos casos concretos, e inovando na gestão pública quando necessário, tudo dentro dos limites explícitos da lei.

Hoje mais do que nunca se espera que, embora com prudência jurídica, o gestor público construa soluções criativas, céleres e eficientes, modernizando práticas estabelecidas que se tornaram anacrônicas. Dentro dos parâmetros de legalidade, o gestor público é instado a *experimental soluções inovadoras*, como a celebração de um contrato atípico de impacto social ou a completa reformulação do método de efetivação de uma determinada política pública a partir do emprego de novas tecnologias. Boas inovações se fazem com a possibilidade do erro, desde que não seja grosseiro – muitas vezes, é errando que problemas são endereçados e a solução jurídica inovadora é aperfeiçoada. Incrementalmente, pelo acúmulo de aprendizados institucionais com os erros honestos e

---

*essa certeza para agentes públicos. Ele é relativamente mais incerto, e os aplicadores e controladores o estão construindo e reconstruindo todo o tempo. Só que, é isto que diz a proposta, quando da reconstrução, os novos conteúdos normativos não podem assombrar quem teve de tomar decisões no passado”. Chegou a Hora de Mudar a Velha Lei de Introdução in FLÁVIO HENRIQUE UNES PEREIRA (coord.), Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas. Brasília: Senado Federal, 2015, p. 15.*

acertos, a gestão pública se torna melhor. Isso explica a Lei n.º 13.655/2018 ser apelidada como *Lei de Segurança Jurídica para a Inovação Pública*.

A correta delimitação da responsabilização pessoal é tão imprescindível para o bom exercício da função pública que vários diplomas legais específicos buscaram fazê-la, para seus âmbitos de incidência. O art. 28 da LINDB apenas consolidou essas regras esparsas em uma norma efetivamente geral.

A Lei de Acesso à Informação Pública (Lei n.º 12.527/2011) é expressa em delimitar a responsabilidade do agente público ou militar, quanto à análise das solicitações de acesso à informação, aos casos de *dolo ou má-fé* (art. 32, inc. III). O Código de Processo Civil indicou que somente nos casos de *dolo ou fraude* determinadas categorias de agentes públicos podem ser responsabilizadas civil e regressivamente, por perdas e danos, quais sejam: juízes (art. 143, inc. I)<sup>14</sup>; membros do Ministério Público (art. 181)<sup>15</sup>; membros da Advocacia Pública (art. 184)<sup>16</sup>; e membros da Defensoria Pública (art. 187)<sup>17</sup>. Nessa linha, a Lei n.º 13.327/2016 indica que os ocupantes dos cargos de advogado da União, procurador da Fazenda Nacional, procurador federal e procurador do Banco Central “*não serão responsabilizados, exceto pelos respectivos órgãos correccionais ou disciplinares, ressalvadas as hipóteses de dolo ou de fraude*”<sup>18</sup>. A Lei de Mediação expressamente afasta a responsabilização pessoal civil, administrativa e penal dos servidores e empregados públicos que participem do processo de composição extrajudicial do conflito, salvo quando, “*mediante dolo ou fraude, recebam qualquer vantagem patrimonial indevida, permitirem ou facilitarem sua recepção por terceiro, ou para tal concorrerem*”<sup>19</sup>. Por sua vez, os conselheiros do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) somente podem ser responsabilizados civilmente, em processo judicial ou administrativo, por suas decisões quando procederem comprovadamente com dolo ou

---

<sup>14</sup> Art. 143, I, do CPC (Lei n.º 13.105/2015): “[o] juiz responderá, civil e regressivamente, por perdas e danos quando: I - no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude; (...)”. Cf., ainda, Lei Complementar n.º 35/79, art. 49, inc. I.

<sup>15</sup> Art. 181, do CPC (Lei n.º 13.105/2015): “[o] membro do Ministério Público será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções.”

<sup>16</sup> Art. 184, do CPC (Lei n.º 13.105/2015): “[o] membro da Advocacia Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções.”

<sup>17</sup> Art. 187, do CPC (Lei n.º 13.105/2015): “[o] membro da Defensoria Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções.”

<sup>18</sup> Cf. art. 38, §2º, Lei n.º 13.327/2016.

<sup>19</sup> Cf. art. 40, Lei n.º 13.140/2015.

fraude<sup>20</sup>. Já os agentes públicos que participarem do processo de celebração de transação tributária somente poderão ser responsabilizados, inclusive perante os órgãos públicos de controle interno e externo, quando agirem com dolo ou fraude para obter vantagem indevida para si ou para outrem<sup>21</sup>.

A Lei n.º 13.655/2018 democratizou a delimitação da responsabilidade dos agentes públicos já reconhecida em diversas leis a determinadas categorias. Mesmo assim, o art. 28 nem foi tão restritivo como algumas das hipóteses supramencionadas – fundadas em “*dolo ou fraude*” –, que ensejam a responsabilização pessoal apenas no caso de má-fé. Além desta hipótese, previu a responsabilização pessoal também no caso de erro grosseiro, mostrando-se a LINDB como possivelmente mais cuidadosa que as leis específicas mencionadas.

Ao fazê-lo, a LINDB seguiu literalmente o entendimento consolidado por este Supremo Tribunal Federal sobre a responsabilização pessoal dos advogados públicos:

*“salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa”*  
(MS 24.631/DF, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, DJ de 1º/02/2008). [destacamos]

A Lei n.º 13.655/2018 buscou reforçar a segurança jurídica do gestor público honesto para decidir de modo efetivo. Seu art. 28 é um dos preceitos que vão nessa direção. Além da regra de delimitação da responsabilização pessoal para os casos de dolo ou erro grosseiro, a Nova LINDB também prevê outros mecanismos para o conforto decisório do gestor público: (i) *realismo no controle*, que considere os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências de políticas públicas a seu cargo (art. 22, *caput*); (ii) *regra geral de dosimetria na aplicação das sanções* (art. 22, §2º)<sup>22</sup>; (iii) método para se lidar

<sup>20</sup> Cf. art. 48, *parágrafo único*, inc. I, da Lei n.º 11.941/2009.

<sup>21</sup> Cf. art. 29, Lei n.º 13.988/2020.

<sup>22</sup> Art. 22, §2º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB): “[n]a aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)” – análogo ao art. 128 da Lei nº 8.112/1990.

com o *bis in idem* na responsabilização (art. 22, §3º)<sup>23</sup>; e (iv) direito à *indenização* por prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos (art. 27).

Com esse conjunto de medidas, espera-se apoiar a gestão pública eficiente e responsável porque operacionalizada por gestores públicos com segurança jurídica para tomar decisões inovadoras, difíceis, urgentes, contramajoritárias, etc.

#### **4. RESPOSTAS AOS QUESTIONAMENTOS SOBRE O ART. 28 DA LINDB**

Nas duas ações diretas de inconstitucionalidade que impugnaram o art. 28 da LINDB foram apresentados questionamentos sobre a sua constitucionalidade e legitimidade. Todas são fruto de uma má-compreensão do texto da LINDB, desconsiderando a sólida construção doutrinária e legislativa, bem como a jurisprudência constitucional sobre a limitação da responsabilidade pessoal dos agentes públicos.

Fato é que, desde a sua edição, a Lei n.º 13.655/2018 foi bem recebida pela comunidade jurídica e assimilada na prática do Direito Público.

##### ***4.1. O art. 28 da LINDB não é um salvo-conduto geral e não é incompatível com o art. 37, §4º, da CF***

Não se pode tomar o art. 28 da LINDB como salvo-conduto geral por delimitar a responsabilização pessoal do agente público apenas para os casos de dolo ou erro grosseiro.

---

<sup>23</sup> Art. 22, §3º, do Decreto-Lei n.º 4.657/1942 (LINDB): “[a]s sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei n.º 13.655, de 2018)” – análogo à Lei n.º 8.112/1990.

O gestor público não está blindado contra a responsabilização. Aqueles que agirem com dolo ou erro grosseiro, isto é, com má-fé ou com culpa grave, continuam perfeitamente sujeitos a todas as formas de responsabilidade na esfera administrativa, controladora e da improbidade administrativa.

Quanto à improbidade administrativa, verifica-se alinhamento da Lei n.º 13.655/2018 com os entendimentos do Superior Tribunal de Justiça (STJ)<sup>24</sup>. Pela sua jurisprudência, a responsabilidade é do tipo subjetiva nos casos referentes à Lei de Improbidade Administrativa, que apenas se aperfeiçoa mediante a verificação de dolo – hipóteses dos arts. 9º, 10-A e 11 – ou culpa grave – hipóteses do art. 10<sup>25</sup>. A posição do Tribunal é a de que “a lei deve alcançar o administrador desonesto, não o inábil”<sup>26-27</sup>. Quanto a isso, não há que se falar, então, em inovação jurídica por parte da LINDB, tampouco na derrogação

---

<sup>24</sup> Aprofundar em GUILHERME MARTINS PELLEGRINI, *Anotações ao Artigo 28 da LINDB* in ALEXANDRE JORGE CARNEIRO DA CUNHA FILHO, RAFAEL HAMZE ISSA e RAFAEL WALLBACH SCHWIND, *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Anotada*, vol. II. São Paulo: Quarties Latin, 2019.

<sup>25</sup> Especificamente em relação à culpa do art. 10, da LIA, a partir de acórdão relatado pelo Min. TEORI ZAVASCKI, o STJ consolidou o entendimento de que ela deve ser grave, em razão das graves sanções que podem ser impostas ao agente público: *AÇÃO DE IMPROBIDADE ORIGINÁRIA CONTRA MEMBROS DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. LEI 8.429/92. LEGITIMIDADE DO REGIME SANCIONATÓRIO. EDIÇÃO DE PORTARIA COM CONTEÚDO CORRECIONAL NÃO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. INEXISTÊNCIA DE IMPROBIDADE. (...) 2. Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos evitada de culpa grave, nas do artigo 10. AIA 30, Segunda Turma, 21 de setembro de 2011. No mesmo sentido, mais atual: REsp 1.784.262, Segunda Turma, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, 17 de dezembro de 2019.*

<sup>26</sup> STJ, REsp 213.994, Primeira Turma, Min. Rel. GARCIA VIEIRA, 17 de agosto de 1999.

<sup>27</sup> A consolidação desse entendimento pelo STJ foi claramente relatada nos autos do REsp 875.163 (Primeira Seção, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, 23 de junho de 2010), quando, em um caso concreto, o tribunal foi chamado a esclarecer a divergência de entendimentos entre as turmas. Na oportunidade, decidiu: “2. O tema central do presente recurso está limitado a análise da necessidade da presença de elemento subjetivo para a configuração de ato de improbidade administrativa por violação de princípios da Administração Pública, previsto no art. 11 da Lei 8.429/92. Efetivamente, as Turmas de Direito Público desta Corte Superior divergiam sobre o tema, pois a Primeira Turma entendia ser indispensável a demonstração de conduta dolosa para a tipificação do referido ato de improbidade administrativa, enquanto a Segunda Turma exigia para a configuração a mera violação dos princípios da Administração Pública, independentemente da existência do elemento subjetivo. 3. Entretanto, no julgamento do REsp 765.212/AC (Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 23.6.2010), a Segunda Turma modificou o seu entendimento, no mesmo sentido da orientação da Primeira Turma, a fim de afastar a possibilidade de responsabilidade objetiva para a configuração de ato de improbidade administrativa. 4. Assim, o STJ pacificou o entendimento no sentido de que, para a configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, e necessária a presença de conduta dolosa, não sendo admitida a atribuição de responsabilidade objetiva em sede de improbidade administrativa. 5. Ademais, também restou consolidada a orientação de que somente a modalidade dolosa e comum a todos os tipos de improbidade administrativa, especificamente os atos que importem enriquecimento ilícito (art. 9º), causem prejuízo ao erário (art. 10) e atentem contra os princípios da administração pública (art. 11), e que a modalidade culposa somente incide por ato que cause lesão ao erário (art. 10 da LIA)”.



implícita ou na revogação de preceitos da Lei de Improbidade Administrativa, muito menos de normas penais, que não foram atingidas pela LINDB.

O erro grosseiro se equipara à culpa grave. O art. 28 da LINDB, em consonância com o entendimento do STJ, graduou o elemento subjetivo necessário para responsabilizar o agente público. Não houve nenhum excesso do novo dispositivo. Afinal, cabe à lei definir tal graduação. Não há, portanto, qualquer contrariedade ao art. 37, §4º, da Constituição, que expressamente determina a aplicação das sanções de improbidade “*na forma e graduações previstas em lei*”. O art. 28 da LINDB, tão somente transformou em lei a jurisprudência consolidada do STJ, assegurando maior segurança jurídica na responsabilização dos agentes públicos.

#### ***4.2. O art. 28 da LINDB não inviabiliza a efetiva prestação da tutela jurisdicional***

Um dos argumentos levantados nas ADIs corresponde à restrição da cognição judicial pelo art. 28 da LINDB, impossibilitando a efetiva prestação da tutela jurisdicional.

Mas o art. 28 da LINDB encontra-se em plena sintonia com a inafastabilidade do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, CF). Ele nada diz com relação ao *acesso à Justiça*, mas simplesmente baliza, como é própria da lei, a responsabilização pessoal do gestor público. É constitucional, legítimo e oportuno que a lei fixe parâmetros mais precisos para a decisão judicial, como critérios de dosimetria e excludentes. No mais, a construção do art. 28 da LINDB não varia substancialmente com relação às normas, colecionadas no item anterior, sobre a responsabilização pessoal de determinados agentes públicos justamente em casos de dolo ou fraude.

Ademais, o art. 28 em nada limita a capacidade de o Judiciário invalidar decisões administrativas viciadas. Não se pode confundir responsabilização pessoal do agente, tema tratado pelo art. 28 da LINDB, com invalidação de ato ou contrato, que é estranho a ele.

No mais, vale ressaltar que o art. 28 da LINDB vincula não apenas o Poder Judiciário, mas também todas as demais instituições que detenham competência para responsabilizar a pessoa do gestor público, como órgãos de controle interno e Tribunais de Contas.

#### ***4.3. O art. 28 da LINDB não é incompatível com o art. 37, §6º, da CF: não há um conceito constitucional de culpa, cabendo à lei defini-la***

Alega-se que o art. 28 da LINDB teria restringido o regime constitucional quanto às ações regressivas, já que o art. 37, §6º, da Constituição Federal não faria qualquer diferenciação entre os tipos de culpa. Segundo as ADIs, o modelo de responsabilidade da Administração Pública seria colocado em xeque na medida em que o art. 28 estaria a limitar de modo indevido a responsabilidade civil regressiva dos agentes públicos. Ainda, a locução “*erro grosseiro*” não seria amparada no glossário da responsabilidade civil.

Trata-se de equívoco evidente. Agentes públicos não são admitidos para atuar como seguradores gerais da Administração, ressarcindo-a em qualquer caso por indenizações que ela verse a terceiros. A responsabilidade civil regressiva dos agentes públicos supõe atuação funcional desviada por dolo ou por erro grosseiro (culpa grave). Simples erros escusáveis, compreensíveis ou inevitáveis nas circunstâncias reais da gestão pública, não constituem culpa para fins de responsabilidade regressiva. A LINDB, quando esclareceu isso, nada mais fez do que estampar o óbvio.

Há, aqui, uma disputa de narrativas. Analisando a história constitucional da responsabilização dos agentes públicos, constata-se que esta segunda linha de compreensão foi consagrada pelas normas jurídicas e pela jurisprudência do STF.

Um dos principais pilares de afirmação do constitucionalismo brasileiro foi a responsabilização dos agentes públicos, tema este que foi escolhido como o debate inicial na primeira legislatura do Império brasileiro<sup>28</sup>. A Carta de 1824 expressamente previu a

---

<sup>28</sup> Cf. ANDRÉ LEMOS JORGE e JÚLIO CÉSAR DE OLIVEIRA VELLOZO, *Constituição, Responsabilidade dos Agentes Públicos e a Criação do Supremo Tribunal de Justiça do Império (1826-1828)* in *RIL Brasília*, vol. 220. Brasília, out./dez. 2018, p. 151 e ss.

responsabilidade dos Ministros de Estado pelos delitos nela previstos, como o abuso de poder e “*qualquer dissipação de bens públicos*” (art. 133). Na sequência, delegou ao Poder Legislativo a sua disciplina, especificando “*a natureza desses delitos e a maneira de proceder contra eles*” (art. 134). Fora isso, já era prevista a responsabilização geral dos agentes públicos (art. 179, inc. XXIX).

Nesse primeiro momento, as atenções foram voltadas à responsabilização penal dos agentes públicos. Quatro leis estabeleceram a responsabilização dos “*empregados públicos*” no século XIX: Lei da Responsabilidade dos Ministros e Conselheiros de Estado (1827), Lei que regulamentou o Supremo Tribunal de Justiça (1828), Código Criminal (1830) e Código de Processo Criminal (1832)<sup>29</sup>. Já nelas o legislador ordinário graduou a responsabilização dos agentes públicos.

Pela Lei da Responsabilidade dos Ministros e Conselheiros de Estado (Lei de 15 de outubro de 1827), Ministros e Secretários de Estado apenas poderiam ser responsabilizados por traição quando agissem com “*dolo manifesto*”<sup>30</sup>, enquanto os Conselheiros de Estado responderiam pelos conselhos que dessem contra os interesses do Estado, se fossem “*manifestamente dolosos*”<sup>31 32</sup>. A Lei de criação do Supremo Tribunal de Justiça (Lei de 18 de setembro de 1828) conferia competência ao respectivo Presidente para levantar documentos e provas para fins de responsabilização dos empregados por “*delictos e erros de officio*”<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Aprofundar em ALÉXIA ALVIM MACHADO FARIA, *Peita, Suborno e a Construção do Conceito Jurídico-Penal de Corrupção: patronato e venalidade no Brasil imperial (1824-1889)*. Dissertação de mestrado defendida na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais em 2018.

<sup>30</sup> “Art. 1º Os Ministros e Secretarios de Estado são responsaveis por traição: § 1º Attentando por tratados, convenções, e ajustes, dentro ou fôra do Imperio, ou por outros quaesquer actos do seu officio, ou prevalecendo-se delle com **dolo manifesto**: 1º Contra a fôrma estabelecida do Governo. 2º Contra o livre exercicio dos poderes politicos reconhecidos pela Constituição do Imperio. 3º Contra a independencia, integridade, e defesa da nação. 4º Contra a pessoa ou vida do Imperador, da Imperatriz, ou de algum dos Principes, ou Princezas da imperial família”. Destacamos.

<sup>31</sup> “Art. 7º Os Conselheiros de Estado são responsaveis pelos conselhos que derem: 1º Sendo opposto ás leis. 2º Sendo contra os interesses do Estado, se forem **manifestamente dolosos**”. Destacamos.

<sup>32</sup> A Lei de Criação do Conselho de Estado (Lei n.º 234/1841) expressamente previa a responsabilização dos Conselheiros de Estado, por seus conselhos, conforme o regime da Lei da Responsabilidade dos Ministros de Estado: “Art. 4º Os Conselheiros de Estado serão responsaveis pelos Conselhos, que derem ao Imperador, oppostos á Constituição, e aos interesses do Estado, nos negocios relativos ao exercicio do Poder Moderador; devendo ser julgados, em taes casos, pelo Senado, na fôrma da Lei da responsabilidade dos Ministros de Estado”.

<sup>33</sup> “Art. 4º Ao Presidente compete: (...) 7º Mandar colligir os documentos, e provas para se verificar a responsabilidade dos empregados, de cujos delictos, e erros de officio deve o Tribunal conhecer”.

Foi a partir da Constituição de 1946 que o texto constitucional passou a indicar a responsabilidade civil dos agentes públicos em ações regressivas:

**Art. 194.** *As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.*

*Parágrafo único. Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.*

Importa mencionar que a Constituição de 1946 não trazia em seu texto a definição do vocábulo “culpa”, para fins da responsabilização regressiva. Mas nunca na história constitucional brasileira se cogitou questionar a capacidade de o Legislativo fazer essa definição. Pelo contrário.

À época, foi editada a Lei n.º 1.890/53 para estender a aplicação da CLT a categorias de agentes públicos que não eram alcançados pelo regime estatutário e nem gozavam de garantias especiais<sup>34</sup>. Um de seus dispositivos tratou da responsabilidade civil regressiva:

**Art. 21.** *Qualquer das entidades públicas a que se refere esta lei tem ação regressiva contra o funcionário ou empregado autor do ato de que resultar a obrigação de indenizar o outro empregado, desde que tenha agido com dolo ou culpa grave.*

Portanto, o art. 28 da LINDB apenas repetiu, em caráter geral, uma solução que, não apenas é tradicional na jurisprudência, como se encontrava expressa em lei há 65 anos, sem que jamais se tenha cogitado de inconstitucionalidade.

A experiência constitucional brasileira demonstra que não há, para fins de responsabilidade civil regressiva do servidor, um conceito constitucional de culpa,

---

<sup>34</sup> É o que se depreende da locução do art. 1º da Lei n.º 1.890/53: “Aos mensalistas e diaristas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios e das entidades autárquicas, que trabalhem nas suas organizações econômicas comerciais ou industriais em forma de empresa e não forem funcionários públicos ou não gozarem de garantias especiais, aplicam-se, no que forem aplicáveis, as providências constantes dos arts. 370 a 378 - 391 a 398 - 400 - 402 a 405, letra a e parágrafos - 407 - 408 - 411 - 424 - 427 - 446 e parágrafo único - 450 - 457 e §§ 1º e 2º - 464 - 472 - 473 - 477 a 482 - 487 - 492 a 495 e 497 da Consolidação das Leis do Trabalho”.

cabendo à lei defini-la ou, na sua falta, à jurisprudência. A LINDB apenas consolidou toda a experiência acumulada a respeito. E, como se vê das presentes ações de inconstitucionalidade, que se dedicaram a atacar essa experiência jurídica legitimada pela história, era mesmo necessário fazê-lo.

Recentemente o STF consagrou a diretriz da “dupla proteção” no RE 1.027.633 (Tema 940)<sup>35</sup>, firmando a seguinte tese de repercussão geral: “*a teor do disposto no artigo 37, §6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica privada prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima passiva o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa*”. O Supremo extrai do texto do §6º do art. 37 da Constituição dupla proteção, dirigida tanto ao particular, que detém legitimidade para ingressar com ação de indenização em face do Estado ou de delegatárias de serviço público, quanto ao agente público, que somente será acionado pela pessoa jurídica a que se vincular funcionalmente.

Com este julgado, o STF firma importante diretriz de hermenêutica constitucional do art. 37, §6º, da Constituição, qual seja, a proteção do gestor público. Elucidativa é a passagem do MIN. ALEXANDRE DE MORAES:

*“A possibilidade de responsabilização direta, per saltum, submeteria a pessoa do agente público a um grau irrazoável de exposição a questionamentos judiciais por atos praticados no exercício da função. (...) Titulares de interesses desfavorecidos pela atuação do Poder Público poderiam estrategicamente demandar contra os agentes públicos responsáveis, como forma de intimidação ou represália”.* (RE 1.027.633/SP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 06/12/2019).

---

<sup>35</sup> Cf. RE 327904, RE 344.133, RE 1.027.633 RG, RE 470.996 AgR (2ªT), RE 593.525 AgR-segundo, ARE 991.086 AgR, ARE 908331 AgR.

A diretriz da justa proteção do gestor público na interpretação do art. 37, §6º, da Constituição certamente se aplica quando da compreensão do elemento subjetivo nas ações regressivas e nas responsabilizações diretas dos gestores públicos<sup>36</sup>.

O “*erro grosseiro*” definido no art. 28 da LINDB não se confunde com o elemento “*erro*” do Direito Penal. Ao determinar que os agentes públicos apenas podem ser responsabilizados por ações ou omissões dolosas ou com erro grosseiro, obviamente o art. 28 da LINDB não afeta em nada a responsabilidade penal<sup>37</sup>. A LINDB não diz respeito ao sistema penal.

O conceito de “*erro grosseiro*” vem da jurisprudência consolidada deste Supremo Tribunal Federal sobre a responsabilização dos advogados públicos por pareceres no acórdão paradigmático MS 24.631: “[s]alvo demonstração de culpa ou **erro grosseiro**, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa”. Em recente precedente (MS AgR 35.196), a 1ª Turma do STF reafirmou este entendimento à luz da Nova LINDB:

*“A relevância dos graus de culpa ganhou destaque com a Lei 13.655/18, que introduziu o artigo 28 na Lei de Introdução às Normas do Direito. Ao restringir a responsabilização pessoal do agente público aos casos ‘de dolo ou erro grosseiro’, a LINDB visa a conferir segurança jurídica para o agente público na tomada de decisão, evitando a presença de um temor excessivo em ser pessoalmente responsabilizado no exercício da função pública. (...) Assentada a responsabilidade dos advogados públicos face ao Tribunal de Contas da União quando do exercício de suas*

---

<sup>36</sup> Essa compreensão se coaduna com o enunciado 20 do o INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO – IBDA, relativo à interpretação e aplicação da LINDB com redação conferida pela Lei n.º 13.655/2018: “[o] art. 28 da LINDB, para os casos por ele especificados (*decisões e opiniões técnicas*) disciplinou o §6º do artigo 37 da Constituição, passando a exigir dolo ou erro grosseiro (**culpa grave**) também para fins de responsabilidade regressiva do agente público”. Destacamos. Cf. IBDA, *Enunciados do IBDA sobre a interpretação da LINDB* in *Fórum Administrativo*, vol. 221. Belo Horizonte: Fórum, jul. 2019.

<sup>37</sup> Isso porque o parágrafo único do art. 18 do Código Penal exige o elemento dolo para que alguém seja punido por crime. Embora exista crime culposo (art. 18, inc. I, Código Penal), este deve ser expressamente previsto em texto de lei formal, não podendo ser depreendido de uma cláusula normativa aberta ou geral, tampouco de principiologia.

*prerrogativas, haverá a responsabilização caso presentes dolo, culpa grave ou o erro evidentemente inescusável*". (MS AgR 35.196/DF, Rel. Min. LUIZ FUX, DJ de 05/02/2020). [Destacamos]

Mesmo no âmbito dos Tribunais de Contas, o erro grosseiro é reconhecido e caracterizado como culpa grave. Inclusive, este entendimento foi consolidado no Acórdão 2.391/2018. São vários os julgados do TCU, por exemplo, que adotam construção análoga à que se transcreve:

*“Segundo esses precedentes, o erro grosseiro a que se refere o Decreto-Lei 4.657/1942 em seu art. 28 (...) é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com **culpa grave**”*<sup>38</sup>. [Destacamos]

Assim, o art. 28 da LINDB se coaduna com o modelo de responsabilização dos agentes públicos construído pela experiência constitucional, legal e jurisprudencial brasileira. Neste modelo, cabe à lei definir o grau de culpa dos gestores públicos, que sempre será subjetiva. Não há qualquer vedação constitucional para que o Legislador faça gradações e estipule graus de culpa.

A tutela do gestor público é uma diretriz interpretativa do art. 37, §6º, da Constituição Federal, o que em absoluto significa restringir de modo indevido o alcance do preceito, mas antes prestigiar outros valores públicos insculpidos na Constituição, notadamente a proporcionalidade – não se lê a Constituição em tiras. Por fim, o conceito de erro grosseiro não é estranho ao vocábulo jurídico brasileiro, sendo há muito consagrado por este Supremo Tribunal Federal nos casos de responsabilização de pareceristas públicos.

## **5. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 28 DA LEI N.º 13.655/2018**

---

<sup>38</sup> Acórdão 4447/2020. Nessa linha, *cf.*, ainda, Acórdão 6331/2020; Acórdão 4339/2020; Acórdão 3336/2020; Acórdão 2577/2020; Acórdão 2872/2019; Acórdão 2659/2019; Acórdão 2924/2018; Acórdão 2860/2018; e Acórdão 11762/2018.

O art. 28 da Nova LINDB não apenas é plenamente constitucional, como importante para viabilizar uma gestão pública criativa, eficiente e que tutele os gestores públicos honestos, mesmo nos seus compreensíveis erros, decorrentes apenas das circunstâncias da ação administrativa. O julgamento de mérito das ADIs 6421 e 6428 será um marco importante para que este Supremo Tribunal Federal declare em definitivo e cabalmente a constitucionalidade do art. 28 da Nova LINDB. Ao fazê-lo, poderá fixar balizas de interpretação que confirmem máxima aplicação do preceito.

Há três entendimentos do art. 28 da LINDB que o Supremo pode definir quando do julgamento de mérito, não excludentes entre si:

- a) O art. 28 da LINDB incide igualmente sobre a **responsabilização disciplinar (esfera administrativa), a responsabilização civil e administrativa a cargo do controle de contas (esfera controladora) e a responsabilização civil do agente público na esfera judicial (esfera judicial)**, de modo que, se não identificado dolo ou erro grosseiro, ele não poderá ser disciplinar, civil ou administrativamente responsabilizado. Lembre-se que as delimitações de responsabilidade das leis específicas, a exemplo das várias categorias contempladas no Código de Processo Civil, também se estendem a essas responsabilidades;
- b) A LINDB sempre foi, e continua sendo, uma lei de caráter geral e abrangente, para balizar a interpretação e a aplicação da generalidade das leis brasileiras, garantindo o mínimo de homogeneidade necessário à coerência do sistema jurídico e à igualdade de tratamento entre todas as pessoas sujeitas à ordem jurídica nacional. As alterações promovidas pela Lei n.º 13.655/2018, para **orientar a aplicação das normas de direito público**, têm também este objetivo. Sob pena de esvaziamento do conteúdo jurídico da LINDB, e em particular de seu art. 28, não procede o raciocínio de que a simples existência de leis especiais seria suficiente para afastar por completo a incidência da LINDB. Por certo, se houver, em lei especial de mesma hierarquia, disposição legal expressa e clara em sentido contrário a alguma regra da LINDB, a disposição especial será respeitada. Mas, fora isso, a hermenêutica jurídica deve assegurar a harmonização das normas específicas de direito público com a LINDB, inclusive seu art. 28, como sempre



se procedeu desde 1942, quando da edição da Lei de Introdução ao Direito Civil pelo Decreto-Lei n.º 4.657;

- c) A responsabilidade do agente público apenas pode ser decretada a partir da **análise dos elementos da situação concreta reconstituídos no processo administrativo, controlador ou judicial**, não se admitindo a responsabilização com base em presunções ou sem atenção às provas concretas. Dolo ou erro grosseiro apenas podem ser determinados à luz da realidade, considerando, notadamente, “*os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo*” (art. 22, LINDB). Um dos objetivos mais caros da Lei n.º 13.655/2018 foi trazer mais realismo nas decisões administrativas e no seu controle.

Em recente artigo publicado por GUSTAVO BINENBOJM e PEDRO DIONÍSIO, destacou-se corretamente que a caracterização do erro grosseiro apenas pode ser feita casuisticamente, considerando o grau de impacto da realidade na tomada das decisões administrativas<sup>39</sup>.

PAULO MODESTO apresenta outra importante reflexão sobre método para responsabilização pessoal do agente público, considerando cinco variáveis na apreciação do dano decorrente da ação ou omissão questionada: (i) *antijuridicidade*, de modo que o dano não possa ser tolerável, suportável ou saneável; (ii) *relevância* do dano, não podendo ser apenas insignificante; (iii) o dano também deve ser *reprovável*, pois, podendo ser evitável ou justificado, não o foi; (iv) *culpável* na medida em que o dano foi ocasionado de forma deliberada, previsível ou resultante de erro de conduta evitável; e (v) *individualização* do dano, que deve ser diretamente imputável à ação ou omissão específica do agente público e vinculado ao exercício da função pública<sup>40</sup>.

Portanto, seja pela diretriz realista da Nova LINDB, seja pelos debates contemporâneos sobre a responsabilização pessoal do agente público, impera a realidade para aferição do dolo ou do erro grosseiro, este compreendido como culpa grave. Esta realidade deve ser

---

<sup>39</sup> *O Direito ao Erro do Administrador Público e a Covid-19 em contextos de emergência*, Consultor Jurídico, 4 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-04/opiniao-direito-erro-administrador-publico-covid-19>. Aprofundar em PEDRO DE HOLLANDA DIONÍSIO, *Direito ao Erro do Administrador Público no Brasil*. Rio de Janeiro: GZ, 2019.

<sup>40</sup> *Cf. MP 966 e a Responsabilidade dos Agentes Públicos*, Consultor Jurídico, 21 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-21/interesse-publico-mp-966-responsabilidade-agentes-publicos>.

revelada no âmbito processual, com prova de todas as circunstâncias concretas, garantindo-se sempre o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

Sendo a responsabilização pessoal do agente público de ordem subjetiva, graves injustiças podem ocorrer se houver simples invocação de presunções de culpabilidade sem a devida investigação das circunstâncias práticas do caso, o que frustraria todo o projeto de tutela do gestor público de boa-fé e de segurança jurídica para a ação e a inovação pública. Duas dessas presunções são por vezes empregadas por instâncias de controle e não devem ser toleradas por este Supremo Tribunal Federal: as figuras do *dolo genérico* e do *administrador médio*.

Segundo algumas decisões do STJ, a simples presença de dolo genérico seria suficiente para configurar o elemento subjetivo para a responsabilização por improbidade administrativa, notadamente por suposta lesão aos princípios da Administração Pública (art. 11, Lei n.º 8.429/92), sem necessidade de demonstração de dolo específico. Ocorre que, na prática, o tal dolo genérico é apenas uma presunção, pois sua afirmação não deriva, como deveria ser, da análise das circunstâncias fáticas do caso concreto, limitando-se a inferir culpabilidade do agente em razão da simples ocorrência de ação administrativa em desconformidade com as normas.

Em recente levantamento realizado pelo GRUPO PÚBLICO DA FGV DIREITO SP, foram analisados 61 acórdãos em que houve invocação do dolo genérico, proferidos pelo STJ no período de 01/01/2019 a 30/05/2020<sup>41</sup>. Em apenas 7% dos casos o julgamento foi pela absolvição do réu na ação de improbidade administrativa. O dolo genérico foi empregado como **fundamento de condenação em 93% dos acórdãos** consultados. Mais especificamente, em 77% dos casos o dolo genérico serviu para manutenção da condenação de instância inferior e em 16% foi empregado para reformar sentença absolutória para condenação.

**O dolo genérico é uma presunção que trabalha sempre para a condenação, independentemente de prova da malícia ou erro grosseiro do agente.** O ponto sensível

---

<sup>41</sup> O levantamento foi realizado a partir da ferramenta de pesquisa de jurisprudência disponível no site do STJ com os termos “*dolo adj1 genérico e improbidade*”. Os resultados foram delimitados ao período compreendido entre 01/01/2019 e 30/05/2020. Foram analisados 63 acórdãos.

é verificar que essas condenações são tomadas em virtude de presunções e de leituras abstratas de cenário, sem atenção à realidade dos fatos e seus elementos de prova.

Tudo se torna ainda mais complexo na medida em que o tal dolo genérico vem sendo usado para a configuração de improbidade por lesão a princípios (art. 11 da Lei n.º 8.429/92). Nesta pesquisa, 94% dos acórdãos analisados versava sobre ações de improbidade administrativo com fundamento único ou combinado com o art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. O número elevado faz sentido, pois o entendimento jurisprudencial se desenvolve a partir da letra do referido art. 11, que exige o “*dolo*” para caracterização da improbidade administrativa por lesão a princípios, justamente em função da vagueza da tipificação legal. Em clara tentativa de driblar a necessidade de demonstração efetiva do dolo, algumas decisões se valem da mesma expressão (“*dolo*”), mas com o artifício de qualificá-lo com um abrandamento (“genérico”), o que, na prática, significa a indevida dispensa de qualquer prova de malícia.<sup>42</sup> Esse artifício, afora ser infiel à própria Lei de Improbidade, é também contrário ao art. 28 da Nova LINDB.

Essas equivocadas decisões não têm qualquer clareza na definição do que seria o tal “*dolo genérico*”. Ainda com base nessa mesma amostra de acórdãos, foram encontrados os seguintes sentidos para dolo genérico: (i) vontade de realizar o ato que atente contra os princípios da Administração Pública<sup>43</sup>; (ii) prática de ilegalidade tipificada, mesmo não tendo o agente público, de pleno conhecimento das normas jurídicas, finalidade especial de agir<sup>44</sup>; (iii) vontade consciente ou anuência quanto aos resultados contrários ao Direito, “*sendo despreciando perquirir acerca de finalidades específicas*”<sup>45</sup>; e (iv) descumprimento deliberado do dever legal<sup>46</sup>. Como se pode constatar desse levantamento, proliferam as decisões sem clareza mínima quanto à caracterização, para fins de improbidade, de comportamento pessoal efetivamente inescusável. Há agentes públicos sendo gravemente punidos por presunção.

---

<sup>42</sup> Em algumas oportunidades decisões do STJ tem afirmado que o elemento subjetivo do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/92) poderia ser o simples dolo genérico, não se exigindo a presença de dolo específico para caracterização do ato de improbidade administrativa por lesão a princípios. Cf. AgInt nos EREsp 1107310; AgInt no AgRg no AREsp 83968; e AgInt nos EDcl no REsp 1451163.

<sup>43</sup> Cf. AgInt no AREsp 1466082; AgInt no REsp 1759308; AgInt no AREsp 1431117; AgInt no AREsp 1342737; AgInt no AREsp 1327393; AgRg no AREsp 550607; REsp 1536573; REsp 1708170.

<sup>44</sup> Cf. AgInt no AREsp 796908; AgInt nos EDcl no REsp 1451163; AgInt no REsp 1804136; e REsp 1784581.

<sup>45</sup> Cf. AgInt no AREsp 1366330; REsp 1817348; AgInt no AREsp 261251; AgInt no REsp 1407522.

<sup>46</sup> Cf. AgInt no REsp 1777597.

A partir da edição da Lei n.º 13.655/2018, o sistema jurídico brasileiro não mais admite esse artifício de invocar *dolo genérico* para, na prática, presumir malícia ou erro grosseiro para fins de responsabilização por improbidade administrativa. O art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa tem de ser aplicado em consonância com o art. 28 da LINDB, de modo que o gestor público apenas pode ser responsabilizado por improbidade por prejuízo ao erário se de fato estiver comprovado dolo ou erro grosseiro<sup>47-48</sup>.

O art. 22 da LINDB também impede que o erro grosseiro seja caracterizado por meio de simples presunção ou especulação, a partir de conceitos artificiais de dolo genérico, requerendo detido exame dos fatos concretos<sup>49</sup> pelas várias instâncias controladoras (controle interno e controle externo judicial e pelos Tribunais de Contas<sup>50</sup>, notadamente). Essa interpretação se alinha com o entendimento deste STF quando do julgamento da cautelar de rechaçar a figura do “*administrador médio*”.

No âmbito do TCU, o “*erro grosseiro*” é caracterizado a partir de outros conceitos indeterminados, como: “*conduta culposa do responsável que foge ao referencial do ‘administrador médio’ utilizado pelo TCU*”<sup>51</sup>, e “*atuação com nível de diligência abaixo da média*”<sup>52</sup>, ou “*grave inobservância do dever de cuidado*”<sup>53</sup>. Em outros casos, de modo

---

<sup>47</sup> Cf. LUCIANO FERRAZ, *Alteração da LINDB Revoga Parcialmente Lei de Improbidade Administrativa*, Consultor Jurídico, 10 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-10/interesse-publico-alteracao-lindb-revoga-parcialmente-lei-improbidade>.

<sup>48</sup> Nessa linha vai o Enunciado 19 do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA: “[a] modalidade culposa de improbidade administrativa não se harmoniza com a Constituição, porque improbidade é ilegalidade qualificada pela intenção desleal e desonestas do agente. Não obstante, analisando-se a legislação infraconstitucional, o art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa deve ser interpretado de acordo com o art. 28 da LINDB, afastando-se a possibilidade de configuração da improbidade sem a presença do erro grosseiro do agente (*culpa grave*)”. Cf. IBDA, *Enunciados do IBDA sobre a interpretação da LINDB* in *Fórum Administrativo*, vol. 221. Belo Horizonte: Fórum, jul. 2019.

<sup>49</sup> Ademais, essa linha interpretativa se coaduna com a jurisprudência do STJ sobre a responsabilização penal pelos ilícitos no regime da Lei n.º 8.666/93. Na Apn 226, de relatoria do Min. LUIZ FUX, a Corte Especial do STJ decidiu que o dolo genérico não é suficiente para levar o gestor público à condenação penal por infração à Lei de Licitações, tendo a insuficiência de provas levado à absolvição do acusado.

<sup>50</sup> No recente Acórdão 1482/2020, o TCU aplicou o referencial “*dolo genérico*” para responsabilizar ex-prefeito pela omissão de prestar contas dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

<sup>51</sup> Acórdão 1628/2018.

<sup>52</sup> Acórdão 2928/2019.

<sup>53</sup> Acórdão 2759/2019.

inverso, o TCU define “*erro grosseiro*” a partir de condutas bastantes específicas<sup>54</sup>. Ainda, o TCU por vezes entende “*erro grosseiro*” como o simples descumprimento de normas jurídicas, alegando “*grave ofensa a norma orçamentário-financeira*”<sup>55</sup>, “*desconsideração de (...) normas de responsabilidade contábil*”<sup>56</sup> ou “*inobservância de normas contábeis aplicáveis*”<sup>57</sup>. Por fim, o Tribunal já definiu “*erro grosseiro*” como “*a descumprimento, sem a devida motivação, de determinação expedida pelo TCU*”<sup>58</sup>. A interpretação parece se afastar da ideia abstrata de erro grosseiro, sugerindo tentativa do Tribunal de reforçar seu próprio poder de controle sobre a administração<sup>59</sup>.

É importante que o Supremo não apenas declare em definitivo a constitucionalidade do art. 28 da LINDB, mas também impeça que seu sentido e alcance sejam distorcidos em outras esferas.

---

<sup>54</sup> Tais como: “*a prestação de contas dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social (...) desacompanhada do parecer do Conselho Municipal de Assistência Social*” (Acórdão 4778/2019); o “*direcionamento de licitação para marca específica sem a devida justificativa*” (Acórdão 1264/2019); e a “*realização de pagamento antecipado sem justificativa do interesse público na sua adoção*” (Acórdão 185/2019).

<sup>55</sup> Acórdão 2659/2019.

<sup>56</sup> Acórdão 2924/2018.

<sup>57</sup> Acórdão 2892/2019.

<sup>58</sup> Acórdão 1941/2019.

<sup>59</sup> Os diferentes sentidos conferidos pelo TCU a “*erro grosseiro*” também são apresentados em EDUARDO JORDÃO; CONRADO TRISTÃO, *O que é erro grosseiro para o TCU?* in *Revista MPC-PR*, n. 12. Paraná: Centro de Estudos MPC-PR, 2020. Disponível em: <https://www.mpc.pr.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/REVISTA-12ED-2020.pdf>.

## **6. PEDIDO**

Diante do exposto, o postulante requer:

- a) Sua admissão na **ADI 6421** e na **ADI 6428**, que questionam a constitucionalidade do art. 28 da LINDB;
- b) No mérito, que este Supremo Tribunal Federal reconheça definitivamente a constitucionalidade do art. 28 da LINDB.

São Paulo, 13 de setembro de 2020.

**CARLOS ARI SUNDFELD**  
Presidente da SBDP  
OAB/SP nº 70.059

**JULIANA BONACORSI DE PALMA**  
Coordenadora do GRUPO PÚBLICO - FGV Direito SP  
OAB/SP nº 371.354

ANDRÉ JANJÁCOMO ROSILHO  
OAB/SP nº 304.266

ISABELA DE OLIVEIRA PARISIO  
OAB/SP nº 423.903

JULIA CAROLINA MALACRIDA DE PÁDUA  
OAB/SP nº 441.988

RICARDO ALBERTO KANAYAMA  
OAB/PR nº 56.416

YASSER REIS GABRIEL  
OAB/SP nº 392.386

CONRADO VALENTINI TRISTÃO  
OAB/SP nº 449.553

LEANDRO ALVES DOS SANTOS